Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

21 501-07 Raad voor Economische en Financiële Zaken

Nr. 1334 **BRIEF VAN DE MINISTER VAN FINANCIËN**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 14 december 2015

Hierbij zend ik u de kabinetsreactie op het door de Europese Commissie op 24 november jl. gepresenteerde voorstel voor de oprichting van een Europees depositoverzekeringsstelsel en de mededeling «Naar de voltooiing van de Bankenunie».

De Minister van Financiën,
J.R.V.A. Dijsselbloem

kst-21501-07-1334
ISSN 0921 - 7371
’s-Gravenhage 2015

Kabinetsreactie op voorstel van de Europese Commissie voor een Europees depositoverzekeringsstelsel en de mededeling «naar de voltooiing van de bankenunie»

1. Inleiding

Op 24 november heeft de Europese Commissie een voorstel gepresenteerd dat ziet op stappen richting een Europees depositoverzekeringsstelsel (*«European deposit insurance scheme»*, EDIS)[1]. Tegelijkertijd heeft zij een mededeling gepubliceerd over de vervolmaking van de bankenunie, waarin een aantal risicoverminderende maatregelen zijn benoemd die de Commissie parallel aan het EDIS-voorstel wil uitwerken.[2] Deze brief gaat kort in op hoe dit voorstel moet worden bezien in de context van de bankenunie en schetst de vormgeving van het nationale depositogarantiestelsel. Vervolgens wordt de inhoud van het wetgevend voorstel en de mededeling toegelicht. Tot slot wordt de Nederlandse positie weergegeven. Deze brief dient daarmee als vervanging van het reguliere BNC-fiche voor zowel het voorstel als de mededeling.

2. Achtergrond van het voorstel

De Europese bankensector is in de jaren voorafgaand aan de crisis sterk gegroeid: de balansomvang van de bankensector is in veel landen aanzienlijk groter dan het nationaal inkomen. In verschillende landen hebben banken grote risico's genomen. Indien de overheid bij een crisis banken op grote schaal moet steunen, kan dit grote gevolgen hebben voor de overheidsfinanciën. Tijdens de crisis heeft dit risico zich duidelijk geopenbaard: zo hebben problemen bij banken geleid tot snel oplopende overheidsschulden. Verder leggen de financieringskosten van overheden een bodem onder de financieringskosten in de economie en daarmee van banken. Banken zijn daardoor kwetsbaar voor de kredietwaardigheid van de eigen overheid. Deze wisselwerking tussen banken en overheden leidde tot een neerwaartse spiraal en heeft de problemen in deze landen verdiept. Doordat ook banken uit andere lidstaten uitzettingen hebben op deze landen en banken, lopen ook zij risico's. Een Europese bankenunie dient de negatieve wisselwerking tussen slecht presterende banken en nationale overheden te beperken en adequaat toezicht en crisismanagement te organiseren op het niveau dat recht doet aan de grensoverschrijdende werkelijkheid van de markt voor bancaire diensten.

Een belangrijk uitgangspunt van de bankenunie is het minimaliseren van de kosten van bankfaillissementen, en een beroep op publieke middelen zoveel mogelijk uit te sluiten. Hiervoor is – in aanvulling op de versterking van de kapitaaleisen (Basel 3) – een aantal geloofwaardige instrumenten ingevoerd om tijdig en snel genoeg bij een zwakke of falende bank te kunnen ingrijpen, en de continuïteit van de kritieke financiële en economische functies van de bank te waarborgen en tegelijkertijd het effect van het falen van de bank op de economie en het financiële systeem tot een minimum te beperken. Eén van deze instrumenten – het instrument van *bail-in* – moet tevens garanderen dat verliezen eerst door aandeelhouders worden gedragen, en daarna door schuldeisers. Deze doelstellingen moeten een destabilisatie van de financiële markten helpen voorkomen en de kosten voor de belastingbetaler zoveel mogelijk beperken.

[1] Voorstel tot wijziging van verordening 806/2014 teneinde een Europees deposito verzekeringsstelsel op te richten (586/2015, gepubliceerd op 24 november 2015).
[2] Mededeling van de Commissie «Naar de volmaking van de banken unie» (587/2015, gepubliceerd op 24 november 2015).

Het ontwerp voor een Europese bankenunie bestaat uit drie pijlers:

1. Gemeenschappelijk bankentoezicht
2. Gemeenschappelijk afwikkelingsmechanisme en gemeenschappelijk afwikkelingsfonds
3. Gemeenschappelijk depositogarantiestelsel

De Commissie heeft een voorstel gedaan voor deze derde bouwsteen, een Europees depositoverzekeringsstelsel (EDIS). Het EDIS-voorstel moet daarom worden bezien in deze bredere context van de Europese bankenunie.

Het Europees toezicht heeft inmiddels vorm gekregen door de oprichting van het Europese Toezichtsmechanisme (*Single Supervisory Mechanism*; SSM), dat op 4 november 2014 van start is gegaan. In het SSM houdt de Europese Centrale Bank in samenwerking met de nationale toezichthouders toezicht op de Europese banken. Verder heeft het Europees herstel- en afwikkelingsregime inmiddels ook concrete vorm gekregen door de introductie van het Gemeenschappelijke Afwikkelingsmechanisme (*Single Resolution Mechanism*; SRM). Sinds 1 januari 2015 is hiervoor een Afwikkelingsraad (*Single Resolution Board*, SRB) opgericht en nationale afwikkelingsautoriteiten (in Nederland: de Nederlandsche Bank) aangewezen. Vanaf 1 januari 2016 zal de SRB de eindverantwoordelijkheid krijgen om besluiten te nemen over de afwikkeling van Europese banken(groepen). Binnen het SRM zullen de regels uit de BRRD, inclusief het instrument van bail-in, worden gehanteerd.

Een belangrijk fundament voor de bovengenoemde pijlers wordt gelegd door het *single rulebook*. Voor een goed functionerende bankenunie is het zeer belangrijk dat voor alle banken zo veel mogelijk dezelfde regels gelden.[3]

3. De huidige situatie: het nationale depositogarantiestelsel (DGS)

Alle EU lidstaten hebben momenteel één of meerdere depositogarantiestelsels. De kaders van deze nationale depositogarantiestelsels (DGSen) zijn vastgesteld in de DGS-richtlijn (2014/49/EU). Deze richtlijn heeft tot doel depositohouders te beschermen, de financiële stabiliteit te waarborgen en het niveau van garantie binnen de EU zoveel mogelijk te harmoniseren. Daarom schrijft de richtlijn voor dat depositogarantiestelsels tegoeden tot een bepaalde hoogte dienen te garanderen (in principe € 100.000). Zo vermindert een depositogarantiestelsel het risico op een bank run.

In Nederland is de richtlijn depositogarantiestelsels geïmplementeerd via het Implementatiebesluit Depositogarantiestelsel.[4] Net als elders in Europa garandeert het Nederlandse depositogarantiestelsel in beginsel deposito's tot € 100.000 per depositohouder per bank. Aanvullend genieten deposito's die samenhangen met de aan- of verkoop van een eigen woning een hogere bescherming, namelijk tot € 500.000, tot maximaal 3 maanden.

---

[3] Het *single rulebook* bestaat uit:
- een richtlijn en verordening inzake kapitaalvereisten voor banken en beleggingsondernemingen (*Capital Requirements Directive* (*CRD IV*) en *Capital Requirements Regulation* (*CRR*));
- een richtlijn over herstel en afwikkeling van banken en beleggingsondernemingen (*Bank Recovery and Resolution Directive, BRRD*) en;
- een herziening van de richtlijn voor depositogarantiestelsels (*Deposit Guarantee Schemes Directive, DGSD*).

[4] Staatsblad 2015, 434.

Alle banken die een Nederlandse bankvergunning hebben, nemen verplicht deel aan het Nederlandse depositogarantiestelsel. De deelnemende banken dragen de kosten van het stelsel. Daartoe betalen banken vooraf bijdragen aan het depositogarantiefonds dat de bijeengebrachte gelden beheert. Het fonds dient in 2024 een omvang te hebben bereikt van 0,8% van de gegarandeerde deposito's.[5]

De Nederlandsche Bank (DNB) bepaalt de hoogte van de bijdragen die individuele banken betalen aan het depositogarantiefonds volgens vastgelegde regels en beslist over de inzet van de financiële middelen in het depositogarantiefonds. In het geval van faillissement kent DNB DGS-uitkeringen toe aan depositohouders en keert het depositogarantiefonds deze vergoedingen vervolgens uit aan depositohouders. Ook kan DNB bepalen dat bij de afwikkeling van een bank het depositogarantiefonds een bedrag ter beschikking stelt zodat depositohouders toegang houden tot hun deposito's.

Sinds de introductie van het Europees kader voor herstel en afwikkeling van banken is de kans dat een aanspraak wordt gedaan op het depositogarantiestelsel afgenomen. Zo zal een bank na bail-in geherkapitaliseerd en in afgeslankte vorm verder gaan, zonder dat (door het DGS gegarandeerde) depositohouders daar iets van zullen merken.[6] Ook zijn gegarandeerde deposito's een bevoorrechte status op de faillissementsladder toegekend. Bij een faillissement van de probleeminstelling worden de vorderingen van gegarandeerde depositohouders daarmee voldaan voordat de vorderingen van concurrente schuldeisers worden voldaan.

Als een beroep wordt gedaan op het depositogarantiefonds of als in korte tijd meerdere beroepen op het depositogarantiefonds worden gedaan, dan kan het voorkomen dat de financiële middelen in het depositogarantiefonds ontoereikend zijn. DNB kan dan buitengewone ex post bijdragen heffen van de banken. Deze buitengewone ex post bijdragen zullen echter niet altijd direct beschikbaar zijn. Het depositogarantiefonds is bevoegd in de tussentijd leningen aan te gaan om het financieringstekort te overbruggen. Indien het depositogarantiefonds daar niet in slaagt, is niet de uitgesloten dat de staat betrokken raakt om bijv. een lening aan het depositogarantiefonds te verschaffen. Aldus blijft een link bestaan tussen depositogarantiestelsels en overheden.

4. Het EDIS-voorstel

Hieronder wordt eerst het EDIS-voorstel toegelicht. Vervolgens wordt ingegaan op de governance, juridische en financiële aspecten van het voorstel.

---

[5] Ook bestaat er een lidstaatoptie om een lagere doelomvang te hanteren van 0,5% van de gedekte deposito's. Hiertoe heeft Nederland heeft een aanvraag ingediend. Deze aanvraag is echter minder relevant onder EDIS: voordat een nationale omvang van 0,5% bereikt wordt zijn – volgens de systematiek van het voorstel – de middelen reeds overgedragen naar een Europees fonds. Bovendien worden bijdragen per bank op Europees niveau vastgesteld.

[6] In geval van een hele diepe bail-in (of een bank met zeer veel gegarandeerde deposito's als percentage van de balans) kan het DGS een bijdrage moeten leveren aan bail-in. Als volgens de bail-in hiërarchie gegarandeerde deposito's zouden moeten worden afgeschreven, levert het DGS een bijdrage welke niet meer mag zijn dan de helft van de doelomvang (0,8% van de gedekte deposito's). Het DGS mag daarbij niet slechter af zijn dan in faillissement.

a. EDIS-voorstel

In het Vijf Presidentenrapport is aangegeven dat de Economische en Monetaire Unie (EMU) verder gebracht dient te worden door onder andere de bankenunie te vervolmaken.[7] Hoewel reeds belangrijke stappen zijn gezet door het oprichten van het SSM en SRM, blijft de huidige opzet met nationale DGSen kwetsbaar voor grote lokale schokken, aldus het Vijf Presidentenrapport. Een gemeenschappelijk depositogarantiestelsel zou de veerkracht van de bankenunie tijdens toekomstige crises kunnen vergroten. Een gemeenschappelijke depositogarantiestelsel zorgt er voor dat de waarde van de depositogarantie gelijk is voor alle lidstaten. De waarde van de depositogarantie is dan onafhankelijk van de financiële positie van de overheid van het land waar de bank gevestigd is. Spaarders kunnen er dan vanuit gaan dat de veiligheid van hun deposito's niet afhangt van de locatie waar de bank gevestigd is. Ook banken worden niet benadeeld in het aantrekken van deposito's door de plaats waar ze zijn gevestigd. Volgens het Vijf Presidentenrapport is de gelijke waarde van deposito's essentieel om de integriteit van de EMU te bewaken. Het Vijf Presidentenrapport stelt dat een munt alleen daadwerkelijk gemeenschappelijk kan zijn als deposito's overal in alle lidstaten een gelijke waarde hebben. Dit komt ook het functioneren van de interne markt ten goede.

Het EDIS-voorstel zal van toepassing zijn op lidstaten die deelnemen aan de bankenunie. Dit zijn in elk geval de eurozone-lidstaten en de lidstaten die vrijwillig toetreden tot de bankenunie. Met het EDIS-voorstel wordt in verschillende fases stapsgewijs toegewerkt naar een systeem waarop financiering en aanspraken op het DGS volledig Europees geregeld worden. Hiertoe zal een (Europees) Depositoverzekeringsfonds (*Deposit Insurance Fund*; DIF) worden opgericht waarin middelen worden verzameld middels risicogebaseerde bijdragen van banken. Het nationale DGS blijft verantwoordelijk voor de uitvoering van onder andere de uitkeringen. Daarom spreekt het EDIS-voorstel niet van een Europees depositogarantiestelsel, dat het volledige stelsel van directe uitkering en inning behelst, maar van een Europees *verzekeringstelsel* dat zich primair richt op financiering. De Single Resolution Board (SRB) zal beoordelen of aan de voorwaarden voor inzet van middelen uit het DIF is voldaan.

Er kan een aanspraak op het DIF gemaakt worden voor i) een reguliere uitbetaling («pay out»), oftewel een uitkering van de gegarandeerde deposito's bij het failleren van een bank, of ii) voor een bijdrage aan afwikkeling, zoals mogelijk is volgens de BRRD/DGSD. Voor beide situaties kan het DIF een (al dan niet volledige) bijdrage leveren om i) te voorzien in de liquiditeitsbehoefte van het nationale DGS door het verstrekken van financiering en ii) de verliezen van het DGS te dekken.

Het EDIS-voorstel valt uiteen in drie fases, namelijk i) herverzekering, ii) medeverzekering en iii) volledige verzekering. Per fase verschillende de bedragen waarop en de voorwaarden waaronder een aanspraak gemaakt kan worden op het DIF. Hieronder wordt kort ingegaan op de verschillende fases.

Fase I: Herverzekering (2017–2020)

De Commissie stelt een herverzekeringsfase voor van drie jaar, waardoor deelnemende lidstaten tijdens een asymmetrische schok meer financiële middelen tot haar beschikking hebben dan nu het geval is. In deze fase wordt 20% van het liquiditeitstekort van een nationaal DGS gedekt door EDIS. De overige 80% moet nationaal worden voldaan. Daarbij is het

---

[7] Kamerstuk 21 501-20, 996.

liquiditeitstekort van het nationale DGS gedefinieerd als de aanspraak, minus de middelen die in het nationale DGS zouden moeten zitten en eventuele buitengewone ex post bijdragen waarop in geval van een uitbetaling binnen 3 dagen aanspraak kan worden gemaakt. Het totaal aan middelen die in het fonds zouden moeten zitten wordt bepaald volgens het voorgestelde ingroeipad. Dit voorkomt dat nationale DGSen onvoldoende (nationale) bijdragen heffen om zo eerder een aanspraak te kunnen maken op het Europese DGS.

Naast liquiditeit draagt het EDIS ook bij aan verliesdeling. In de herverzekeringsfase wordt 20% van het zogenaamde «exces verlies» gedekt. Dit exces verlies kan op twee verschillende manieren worden bepaald afhankelijk van het DGS wordt gebruikt voor a) uitbetaling of b) afwikkeling.

De berekening van het exces verlies in geval van een uitbetaling (a) wordt in deze fase wordt als volgt berekend. Van het bedrag dat is uitgekeerd aan depositohouders worden de volgende posten afgetrokken: 1) de uitkering uit de boedel, 2) de middelen die in het DGS zouden moeten zitten conform het ingroeipad van de verordening, en 3) de ex post bijdragen die maximaal opgehaald kunnen worden door het nationale DGS in een jaar (in principe 0,5% van de gedekte deposito's). Elk jaar wordt door de SRB beoordeeld wat de boedeluitkeringen zijn geweest, en op basis daarvan wordt het exces verlies opnieuw vastgesteld. Bij een vermindering van het exces verlies wordt het DIF terugbetaald naar haar aandeel in de verstrekte financiering (maximaal 20%).

De berekening van het exces verlies in geval het DGS wordt gebruikt voor afwikkeling (b) is gelijk aan dat voor uitbetaling, behalve dat buitengewone ex post bijdragen niet worden meegenomen. Dit is het geval omdat volgens de huidige DGS-richtlijn buitengewone ex post bijdragen alleen mogen worden geheven voor een reguliere uitbetaling («pay out»).[8]

Alleen afwikkelingsprocedures die onder de SRB vallen kunnen in deze fase een aanspraak doen op het DIF, en dus niet afwikkelingsprocedures door nationale afwikkelingsautoriteiten.

Aanspraken op EDIS in de herverzekeringsfase zijn mogelijk tot bepaalde limieten. Zo zal de bijdrage van het DIF aan de financiering en exces verlies niet meer zijn dan 20% van de doelomvang van het DIF aan het einde van de herverzekeringsperiode (2020), en niet meer dan 10 keer de doelomvang van het nationale DGS in dat jaar. Aan het einde van de herverzekeringsperiode (in het jaar 2020) bedraagt de omvang van het DIF 20% van het minimale beoogde niveau dat op dat moment is opgebouwd door alle nationale DGSen tezamen onder de huidige DGS richtlijn. De omvang van het DIF is dan dus ongeveer 4 miljard euro. De maximale bijdrage aan exces verlies door het DIF is daarmee aan het einde van de herverzekeringsperiode per faillissement/resolutiecasus ongeveer 800 mln.

De individuele bijdragen van banken aan het DIF worden geïnd door de nationale DGSen, die zelf verantwoordelijk blijven voor de berekening van de risicogebaseerde bijdrages op basis van een gedelegeerde handeling

[8] Een tweede verschil is dat bij afwikkeling, waar na bail-in van het DGS de bank blijft voortbestaan, veel sneller duidelijk is wat de verliezen voor het DGS zijn. Het exacte exces verlies (na eventuele herwaardering) kan daarmee ook veel sneller worden vastgesteld en niet pas na jaren zoals in geval van uitwinning van de boedel bij een pay-out.

van de Commissie.[9] De berekening zal hierbij worden gebaseerd op de gegarandeerde deposito's en mate van risico van iedere bank ten opzichte van andere banken binnen hetzelfde nationale DGS.

Fase II: Medeverzekering (2020–2023)

Het voorstel gaat uit van een fase van medeverzekering, die vier jaar zal duren. In deze fase wordt de reikwijdte uitgebreid. Ook nationale afwikkelingsprocedures komen in deze fase in aanmerking voor financiering uit het DIF. De potentiële financiering wordt ook verhoogd door het aanpassen van de definitie van liquiditeitstekort en de definitie van exces verlies. Bij het bepalen van het liquiditeitstekort worden geen correcties toegepast voor eventuele nationale middelen, en wordt een aanspraak vanaf de «eerste euro» (gedeeltelijk) Europees gefinancierd. Analoog hieraan wordt ook de dekking van verliezen vanaf de «eerste euro» doorgevoerd.

Het Europese DIF zal stapsgewijs meer en meer van eventuele nationale aanspraken financieren. In het eerste jaar gaat het om 20%. In het tweede jaar om 40%, het derde jaar 60% en het vierde jaar 80%.

Aan het eind van de medeverzekeringsperiode bedraagt de omvang van het DIF het minimale beoogde niveau van alle nationale DGSen tezamen onder de huidige DGS richtlijn (zo'n € 44 miljard). De individuele bijdragen van banken aan het DIF worden nog steeds geïnd door nationale DGSen. De verantwoordelijkheid voor de berekening van de individuele bijdragen van banken wordt nu echter aan de SRB gegeven. De berekeningen worden gebaseerd op een gedelegeerde handeling van de Commissie, waarbij dezelfde criteria van toepassing zijn als in de herverzekeringsfase. Wel worden de individuele contributies van banken hierbij niet langer berekend ten opzichte van de banken binnen het eigen nationale DGS, maar ten opzichte van alle EDIS banken.

Fase III: Volledige verzekering (vanaf 2024)

In het eindstadium van het EDIS-voorstel worden aanspraken volledig Europees gefinancierd. Daarmee geldt in feite hetzelfde mechanisme als onder medeverzekering, maar worden aanspraken 100% Europees gefinancierd.

b. Governance

Het DIF zal worden ondergebracht bij de SRB, die binnen de bankenunie verantwoordelijk is voor de afwikkeling van banken(groepen). De SRB wordt daarnaast verantwoordelijk voor de financiering en (vanaf de medeverzekeringsfase) voor de berekening van de heffing van contributies.

De besluitvorming ten aanzien van EDIS volgt hierbij dezelfde benadering als nu het geval is ten aanzien van afwikkeling. Binnen de SRB wordt al onderscheid gemaakt tussen de uitvoerende en plenaire vergadering. De uitvoerende vergadering bestaat uit de voorzitter en de vier onafhankelijke

[9] In de gedelegeerde handeling zal rekening worden gehouden met de volgende criteria bij het bepalen van het risicoprofiel van een instelling;
– De hoeveelheid verliesabsorberend vermogen
– De capaciteit om aan korte en lange termijnverplichtingen te voldoen
– De stabiliteit en diversiteit van financieringsbronnen en de onbeklemde, zeer liquide activa
– De kwaliteit van de activa
– Bedrijfsmodel en management
– Activabeklemming.

voltijdse leden van de SRB evenals de permanente waarnemers (de Europese Commissie en de ECB). Ook wordt in de uitvoerende vergadering de betreffende nationale autoriteit betrokken wanneer een bank wordt besproken van de lidstaat in kwestie.

Voor de plenaire vergadering geldt dat in aanvulling op de vaste leden van de SRB ook alle nationale leden zijn vertegenwoordigd. Voor de taken met betrekking tot EDIS geldt hiervoor een speciale EDIS compositie, waarbij nationale resolutieautoriteiten worden vervangen door de nationale bevoegde autoriteiten die verantwoordelijk zijn voor nationale DGSen. Echter, indien besluiten relevant zijn zowel voor het SRM als EDIS, dan worden deze besluiten genomen in een gezamenlijke plenaire vergadering waarbij ook de nationale resolutieautoriteiten zijn vertegenwoordigd.

Besluitvorming binnen de SRB ten aanzien van de uitkering van DIF-middelen vindt in eerste instantie plaats binnen de reguliere, uitvoerende vergadering van het SRM. De plenaire EDIS vergadering wordt pas gehouden wanneer de netto bijdrage vanuit het DIF gedurende de laatste 12 maanden een drempel overschrijdt van 25% van het uiteindelijk beoogde doel van het fonds. Besluiten worden in de plenaire vergadering met meerderheid van stemmen genomen (ieder lid heeft daarbij één stem), waarbij minimaal 30% van de bijdragen vertegenwoordigd moeten zijn. Beslissingen ten aanzien van ex post bijdragen en leningen dienen met tweederde meerderheid te worden genomen, waarbij minimaal 50% van de bijdragen zijn vertegenwoordigd zolang de doelomvang van het DIF nog niet is bereikt (hierna geldt een drempel van 30%).

Om in aanmerking te komen voor een bijdrage uit het DIF, dient een deelnemend nationaal DGS de SRB op de hoogte te stellen van de omstandigheden die kunnen resulteren in een aanvraag. Wanneer een aanvraag wordt gedaan dient de SRB vervolgens in uitvoerende samenstelling binnen 24 uur te bepalen of aan de relevante voorwaarden is voldaan en welke bijdrage vanuit het DIF wordt gedaan.

Na de betaling zal de SRB toezien op het gebruik van de middelen evenals de inspanningen van nationale DGSen om claims terug te vorderen middels de insolventieprocedure. Daarbij wordt de afwikkelingsraad het recht toebedeeld om zelf claims te innen.

Ten aanzien van toezicht op de besluiten en werkzaamheden van de SRB is binnen huidige SRM verordening al geregeld dat zij op een aantal manieren is onderworpen aan controle door de Europese Rekenkamer. Zo kan de Europese Rekenkamer de voorlopige rekeningen van de SRB controleren. Ook publiceert zij iedere 12 maanden een rapport over de doeltreffendheid en doelmatigheid van de SRB. Bovendien kan zij in het kader van fraudebestrijding bij iedereen die middelen heeft ontvangen van de SRB, controles ter plaats verrichten en stukken inzien. Deze controle kan de Europese Rekenkamer ook uitoefenen ten aanzien van de taken die de SRB uitoefent in het kader van EDIS.

c. Juridische en financiële aspecten

Artikel 114 van het Verdrag betreffende de Werking van de Europese Unie (VWEU), dat ziet op de bevordering van de werking van de interne markt, vormt de juridische basis van het EDIS-voorstel. Voor het voorstel voor de oprichting van het Europees Resolutiemechanisme en het bijbehorend Europees Resolutiefonds (SRF) heeft de Europese Commissie eerder dezelfde rechtsbasis aangevoerd. Het kabinet achtte deze keuze indertijd

verdedigbaar. Wel heeft binnen de Raad destijds discussie plaatsgevonden ten aanzien van de vraag of het VWEU voldoende basis biedt voor de overdracht van bijdragen aan het SRF. Daarom heeft de Raad indertijd ervoor gekozen om overdracht van bijdragen aan het SRF niet in een verordening maar in een intergouvernementele overeenkomst (*intergovernmental agreement*, IGA) op te nemen. De kans is aanzienlijk dat de discussie over de rechtsbasis in het Verdrag in het kader van de EDIS opnieuw gevoerd zal worden.

Volgens de Commissie is het EDIS voorstel in lijn met het subsidiariteitprincipe. In de huidige situatie zijn nationale DGSen kwetsbaar voor grote lokale schokken, waarbij een sterke relatie blijft bestaan tussen banken en overheden. Deze situatie ondermijnt de gelijkheid van de bescherming van deposito's, hetgeen het vertrouwen van spaarders negatief beïnvloedt. Ook wordt hierdoor de integriteit van de interne markt ondermijnt. Enkel door een aanpak te organiseren op Europees niveau kan voldoende zekerheid zorgen bij spaarders en de link tussen banken en overheden verminderen.

De Commissie acht het voorstel ook in lijn met het proportionaliteitsprincipe. Met de oprichting van het SSM en het SRM wordt toezicht en resolutie op Europees niveau geregeld. Het ligt daarom in de rede dat ook voor de bescherming van deposito's die worden gehouden bij instellingen die onder de bankenunie vallen, uiteindelijk wetgevende maatregelen worden getroffen op Europees niveau. Als de SRB een besluit neemt over de afwikkeling van een bank maar niet bevoegd is te besluiten over bescherming van depositohouders, kunnen daarover spanningen ontstaan die financiële stabiliteitsrisico's kunnen veroorzaken. De problemen die dan ontstaan kunnen niet afdoende op het nationale niveau worden geadresseerd.

Volgens de Commissie heeft het voorstel geen invloed op de EU begroting, aangezien alle bijdragen aan het EDIS en de kosten van de afwikkelingsraad volledig worden gefinancierd door bancaire sector. Ook zijn geen financiële consequenties voorzien voor de nationale overheden.

De totale lasten voor de bankensector als geheel blijft onveranderd door het voorstel; bijdragen aan het DIF leiden tot een navenant lagere bijdrage aan nationale fondsen. De impact van het voorstel op de individuele banken is echter nog onduidelijk, aangezien de berekeningsmethode nader gedefinieerd dient te worden in een gedelegeerde handeling in 2016.

5. Mededeling over het vervolmaken van de bankenunie

Bij het EDIS-voorstel heeft de Europese Commissie ook een mededeling gepubliceerd, welke volgens de Commissie «parallel» bezien moet worden met het EDIS-voorstel. De mededeling plaatst het EDIS-voorstel in de bredere context van het vervolmaken van de bankenunie. In dit verband benoemt de Commissie een aantal maatregelen die leiden tot verdere risicodeling. Naast brugfinanciering voor het SRF en het ontwikkelingen van een gemeenschappelijke fiscale backstop, behoort het EDIS-voorstel ook tot deze categorie.

Daarnaast wordt in deze mededeling benadrukt dat maatregelen noodzakelijk zijn om risico's in de bankenunie verder terug te brengen en prudentiële regels verder te harmoniseren. De Commissie stelt dat de introductie van verdere risicodeling middels het EDIS-voorstel «vergezeld» moet gaan van verdere risicovermindering.

De Commissie kondigt aan om met voorstellen te komen welke het single rulebook versterken. In dit kader geeft zij aan werk te maken van de harmonisatie van verschillende opties en discreties in het Europese kapitaaleisenraamwerk (CRR, CRD-IV). Daarbij zal de Commissie ook mogelijke verbeteringen en maatregelen overwegen, waar nodig, in de context van de SSM review. De depositogarantiestelselrichtlijn bevat enkele opties, welke de Commissie wil harmoniseren wanneer stappen richting een gezamenlijk stelsel genomen worden.

Ook kondigt de Commissie aan verschillende internationale standaarden te willen implementeren middels wetgeving en te komen met voorstellen om prudentiële regelgeving voor banken aan te scherpen. Zo wil zij de Total Loss Absorbing Capacity (TLAC) implementeren middels een wetgevend voorstel in 2016 en zal zij ook werk maken van de verdere implementatie van Bazelse standaarden zoals de leverage ratio. Ook kondigt de Commissie aan het prudentiële raamwerk voor blootstellingen op overheden te willen herzien, en te komen met een voorstel op basis van discussies die zowel in internationaal als Europees verband gevoerd worden.

Verder benoemt de Commissie enkele maatregelen welke eerder zijn aangekondigd of reeds onderdeel zijn van huidig beleid. Zo herhaalt de Commissie haar intenties om te komen tot convergentie van faillissementswetgeving en -procedures, zoals zij ook reeds aangaf in het Capital Markets Union Action Plan. Ook geeft de Commissie aan het belangrijk te achten dat staatsteunregels worden toegepast, om te verzekeren dat private crediteuren een bijdrage leveren aan de afwikkeling van banken.

6. Nederlandse inzet

Het kabinet ziet een Europees depositogarantiestelsel als sluitstuk van de bankenunie. Eerst is verdere harmonisatie van regelgeving voor banken nodig (single rulebook) en dient de bankenunie zich voldoende te hebben bewezen. Het kabinet constateert dat EDIS gepaard gaat met verdergaande risicodeling, terwijl diverse elementen van de bankenunie nog niet zijn geïmplementeerd en zij zich nog niet geheel heeft bewezen in de praktijk. Eerst dienen daarom stappen overeengekomen te worden welke leiden tot risicovermindering.

De volgordelijkheid is voor het kabinet van bijzonder belang bij de uitwerking van het EDIS. Het kabinet ziet daarom uit naar de verdere uitwerking van de mededeling, die reeds enkele maatregelen benoemt welke risicovermindering tot doel hebben, en acht het essentieel dat op verschillende terreinen concrete resultaten worden geboekt. Zolang deze maatregelen met betrekking tot risicoreductie onvoldoende concreet zijn, acht het kabinet het niet opportuun om in te stemmen met het gepresenteerde voorstel. Het kabinet ziet zich in deze zienswijze gesteund door de motie De Vries/Merkies van 3 december 2015.[10]

Bij maatregelen aangaande risicoreductie verlangt het kabinet:
- Het harmoniseren van het *single rulebook* om een *level playing field* te waarborgen. Dit geldt zowel voor opties en discreties in het kapitaaleisenraamwerk als de DGS-richtlijn.
- Het is belangrijk dat banken beter afwikkelbaar worden gemaakt, onder andere door het opleggen van eisen aan bail-inbaar vermogen (MREL). Ook de voor grote, mondiale systeembanken overeengekomen Total Loss Absorbing Capacity (TLAC) dient te worden geïmplementeerd in Europa.

---

[10] Kamerstuk 21 501-07, nr. 1333.

- Andere maatregelen uit Bazel dienen geïmplementeerd te worden, zoals de leverage ratio, waarbij het kabinet zich inzet voor een ambitieuze leverage ratio van tenminste 4 procent.
- Het is belangrijk om het prudentiële raamwerk te vervolmaken, door de prudentiële behandeling van staatsobligaties aan te passen.
- Ook heeft het kabinet eerder aangegeven dat effectieve insolventiewetgeving in alle EU lidstaten voorhanden moet zijn. Door betere insolventiewetgeving kunnen activa beter worden uitgewonnen en potentiële verliezen voor het DGS verder worden beperkt.

Hieruit volgt dat het door de Commissie voorgestelde tijdpad enkel haalbaar is indien de genoemde maatregelen zijn overeengekomen. De volgordelijkheid is dus leidend. De laatste twee maatregelen zullen mogelijk meer tijd vergen. Niettemin acht het kabinet het van groot belang dat deze overeengekomen zijn voordat de medeverzekeringsfase van start gaat.

Mits sprake is van verdere risicovermindering, beoordeelt het kabinet de subsidiariteit en proportionaliteit van EDIS in principe als positief. Zonder een Europese aanpak kunnen nationale DGSen onder druk komen staan door grote lokale schokken en blijft het risico bestaan dat overheidsmiddelen worden betrokken, wat een EDIS een logisch sluitstuk van de bankenunie maakt; om echter de kans op grote schokken, al dan niet veroorzaakt door nationaal beleid, te verkleinen is eerst verdere risicovermindering nodig.

Het kabinet oordeelt dat de in het EDIS voorstel gemaakte keuze voor de SRB als bevoegde autoriteit logisch is, aangezien de huidige taken van de SRB (die betrekking hebben op Europese afwikkeling van banken) nauw samenhangen met de taken ten aanzien van EDIS. Ook is daarmee geregeld dat werkzaamheden rondom EDIS wordt onderworpen aan controle door de Europese Rekenkamer. De competenties die aan de SRB worden toegewezen in het voorstel staan daarbij in de juiste verhouding tot het beoogde doel. Nationale stelsels blijven immers verantwoordelijk voor hun huidige taken, waarbij aanvullende taken enkel aan de SRB toebedeeld worden wanneer deze noodzakelijk zijn voor het effectief functioneren van een gezamenlijk stelsel. Een belangrijke taak voor de SRB in dit verband is het vaststellen of een nationaal DGS voldoet aan de voorwaarden om aanspraak te maken op een bijdrage uit het DIF en het verzorgen van de financiering.

Voorkomen moet worden dat risicodeling op Europees niveau leidt tot verkeerde prikkels. De SRB dient daarom volgens het kabinet scherp te zien op de hoogte van de nationale beschikbare middelen en de inspanningen van nationale DGSen om ex-post bijdragen op te halen evenals de uitwinning gedurende de insolventieprocedure. Het is daarom cruciaal dat de SRB, binnen de wettelijke mogelijkheden waarin bevoegdheden aan haar mogen worden ondergebracht volgens de Meroni doctrine, voldoende juridische middelen tot haar beschikking heeft om een strikte naleving van de voorwaarden te garanderen. Het kabinet acht het van belang om de competenties zoveel mogelijk te verduidelijken in de verordening.

In dit verband stelt het kabinet vast dat het voorstel voorziet in een aantal gedelegeerde handelingen voor de Commissie. Nederland streeft ernaar om zoveel mogelijk duidelijkheid te bieden in de wetstekst zelf. Dit geldt bijvoorbeeld voor het vaststellen van de contributies van banken. Hierbij acht het kabinet het essentieel dat er voldoende sprake is van risicodifferentiatie in de contributies. In het bijzonder dient rekening gehouden te worden met het bail-inbaar vermogen van banken en activabeklemming.

Eventueel overgebleven niet-essentiële onderdelen kunnen gedelegeerd worden aan de Commissie.

7. Annex

Proces
Gezien de juridische basis (artikel 114 van het verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU)), zal het voorstel worden behandeld via de gewone wetgevingsprocedure, waarbij de Raad (met gekwalificeerde meerheid) en het Europees Parlement (meerderheid van stemmen) gezamenlijk tot een akkoord komen. De onderhandelingen binnen de Raad zullen naar verwachting tijdens het Nederlands voorzitterschap aanvangen.

Krachtenveld

Naast de Europese Commissie en de ECB zijn er diverse lidstaten die zich hebben uitgesproken voor een spoedige introductie van een Europees DGS. Voor deze lidstaten is het perspectief op een Europees DGS van belang in het licht van het doorvoeren van overige hervormingen ter volmaking van de bankenunie. Tegelijkertijd zijn er – naast Nederland – ook enkele andere lidstaten die zich terughoudend hebben opgesteld ten aanzien van de introductie van een Europees DGS. Deze lidstaten achten het van belang dat alvorens risico's gedeeld kunnen worden, eerst verdere risicoreductie moet plaatsvinden.

Ten aanzien van de vormgeving van EDIS voorstel, zullen sommige lidstaten naar verwachting aandringen om de overdracht van middelen vorm te gegeven middels een IGA. Hoewel het kabinet de voorgestelde juridische basis (artikel 114 van het werkingsverdrag van de EU) verdedigbaar acht, kan het kabinet een IGA benadering steunen.

Het Europees Parlement heeft nog geen gezamenlijk standpunt ingenomen ten aanzien van het EDIS voorstel. Hoewel sommige leden van het Europese Parlement reeds enkele kritische kanttekeningen hebben geplaatst bij het introduceren van een Europees DGS, heeft een aantal parlementariërs de Commissie altijd aangemoedigd met een voorstel te komen.